



Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD

Breve Análise do Planejamento Estratégico 2010-2014 do Conselho Nacional de Justiça: objetivos, metas, indicadores e cenários futuros

Daniel Souza Costa e Silva*

RESUMO

O objetivo deste trabalho é uma análise detalhada do Plano Estratégico 2010-2014 do Conselho Nacional de Justiça. Os objetivos específicos são determinar o grau de sucesso na implementação da estratégia, mensurar as dificuldades enfrentadas e sugerir recomendações para o plano estratégico seguinte. Os métodos utilizados foram revisão bibliográfica, documental e entrevista não estruturada com representantes das unidades Gestão de Pessoas e Gestão Estratégica. O estudo permitiu concluir que, como primeira experiência de um órgão público com quase doze anos de existência, o Planejamento Estratégico 2010-2014, em que pesem a ausência de algumas medições e as notórias dificuldades enfrentadas em sua implementação, foi uma experiência que trouxe resultados bastantes positivos para o Conselho - permitiu um grande aprendizado ao órgão e contribuiu de forma substancial na elaboração do plano ora em vigor.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Conselho Nacional de Justiça; administração pública; Balanced Scorecard; Poder Judiciário.

* Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Estratégica para Resultados, sob orientação do Prof. Dr. Gilson Ciarallo

1 INTRODUÇÃO

As transformações vividas pelas organizações a partir dos avanços tecnológicos permitiram uma série de progressos no que respeita não somente aos produtos que a sociedade consome, mas também à gestão das organizações que os produzem. De fato, os produtos, sejam quais forem, não seriam possíveis se não houvesse grupos de pessoas organizadas em prol do objetivo de produzi-los.

Não é outra a razão de existir deste trabalho. No contexto da administração pública e particularmente do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem papel preponderante no que diz respeito à administração da justiça. Sua função correicional e orientadora por força constitucional o tornam um órgão de liderança cuja influência extrapola os limites físicos e ideológicos dos tribunais e de todas as instituições envolvidas na administração da justiça brasileira.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o Planejamento Estratégico do CNJ para o período 2010-2014. Os objetivos específicos são determinar o grau de sucesso na implementação da estratégia, mensurar as dificuldades enfrentadas e sugerir recomendações para o plano estratégico seguinte

Para alcançar esses objetivos, procedeu-se da seguinte maneira: em primeiro lugar, buscou-se, por meio de pesquisa documental, contextualizar o CNJ dentro da administração pública brasileira – seu nascimento, seus objetivos e seu papel atual na gestão do Poder Judiciário. Em seguida, realizou-se uma revisão teórica da principal ferramenta utilizada pelo órgão para o plano estratégico 2010-2014, que o Balanced Scorecard (BSC). Mais adiante, procedeu-se a uma revisão anual dos relatórios de atividades do Conselho no período do Plano Estratégico. Levantaram-se, por fim, as dificuldades enfrentadas pelo órgão. Esta etapa contou com a colaboração de servidores do órgão nas áreas de gestão de pessoas, de gestão estratégica e de controle interno. Foram, por fim, apontadas recomendações para o próximo Plano Estratégico (2015-2020)

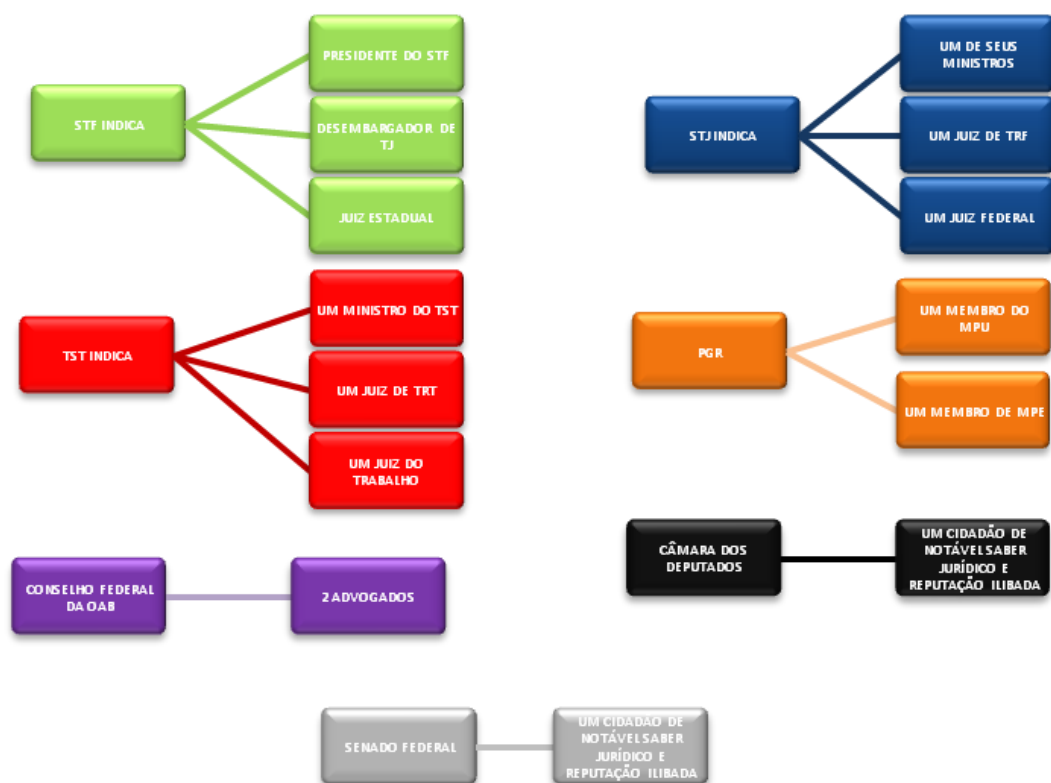
O presente trabalho foi então estruturado nas seguintes seções: na seção dois apresenta-se o CNJ, a seção três proporciona uma análise sobre o BSC; na seção quatro apresenta-se como estudo de caso a estratégia do órgão ano a ano;

na quinta seção são apresentados os resultados da pesquisa realizada com as considerações finais.

2 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

O CNJ é um órgão bastante novo na administração pública. Conta com somente 11 anos de existência. Foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, e instalado em 14 de junho de 2005. É composto de 15 membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução. A Figura 1 detalha a composição do Conselho segundo os órgãos que o compõem:

Figura 1: composição do Plenário do CNJ



Fonte: Portal Espaço Jurídico. Disponível em: <https://goo.gl/uTBIJV>. Acesso em 20 de janeiro de 2017

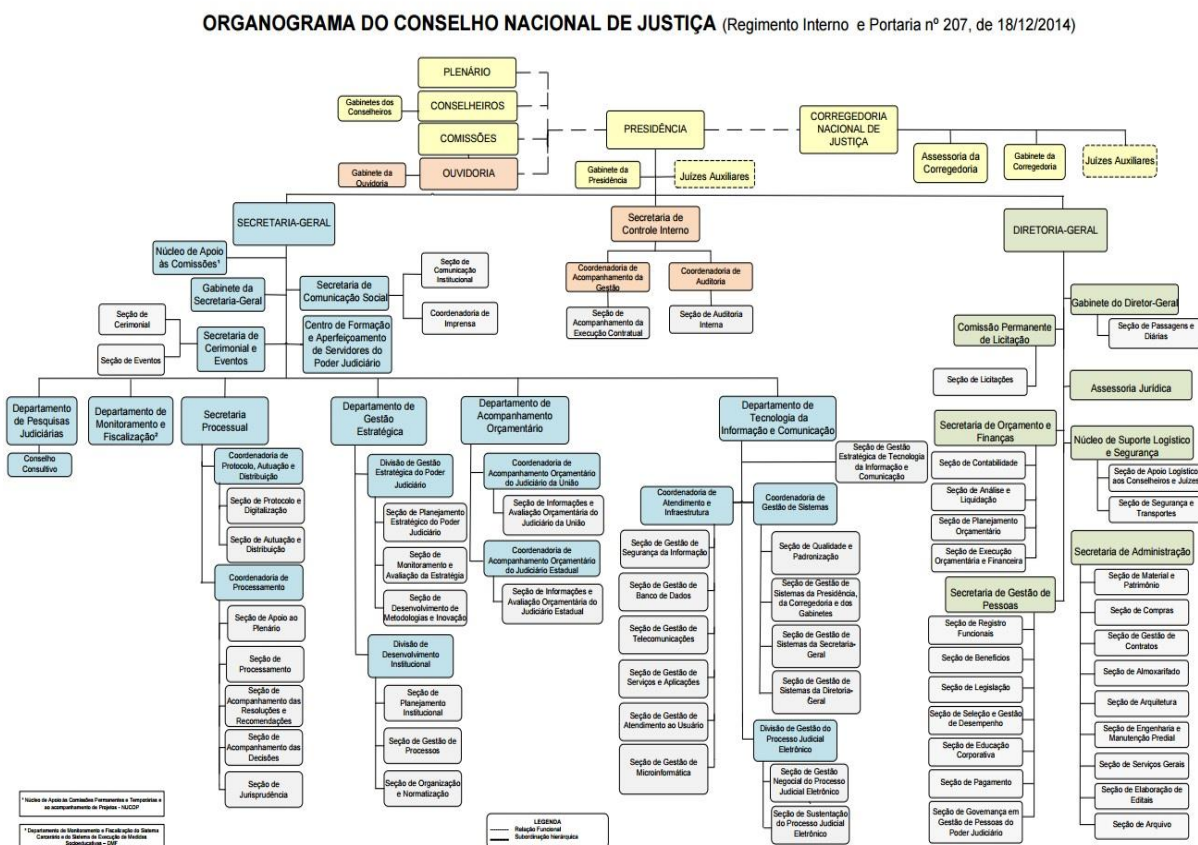
Conforme o Relatório Anual de Atividades de 2009, o primeiro do tipo elaborado pelo órgão, suas funções precípuas são:

controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como de supervisionar o cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros, norteia-se pela agilidade, pela ética, pela imparcialidade, pela probidade, pela

transparência, pela moralidade, pela eficiência e efetividade na realização da Justiça. (CNJ, 2009, p.15)

A estrutura orgânica do CNJ possui a seguinte configuração, conforme figura 2:

Figura 2: organograma do CNJ



Fonte: portal CNJ. Disponível em: <https://goo.gl/yJqz7V>. Acesso em 21/01/2017

Conforme vemos na imagem acima, a área em amarelo corresponde à presidência do CNJ, à Corregedoria Nacional de Justiça e aos gabinetes de Conselheiros. A área em alaranjado corresponde à Ouvidoria e à Secretaria de Controle Interno. A área em azul, referente à Secretaria Geral, corresponde às demais atividades fim do órgão, enquanto que a área verde, referente à Diretoria Geral, diz respeito às unidades de apoio do Conselho.

O CNJ, em seu planejamento estratégico para o período 2010-2014, utilizou como principal ferramenta de desenho e acompanhamento estratégicos o Balanced Scorecard (BSC). Passa-se agora à análise da ferramenta.

3 O BALANCED SCORECARD

Idealizado por Robert Kaplan e David Norton em meados da década de 90, o Balanced Scorecard (BSC) conquistou enorme popularidade nas organizações mundo afora e foi amplamente adotado no Brasil. Inicialmente projetado para organizações privadas, que tem na perspectiva financeira um de seus indicadores mais fortes, o BSC admite a customização para organizações em que eles não são tão importantes, como é o caso, via de regra, das organizações do terceiro setor e da administração pública.

Mas o que é exatamente o BSC? Trata-se de um sistema de mensuração de resultados que conecta indicadores financeiros com outros relacionados à satisfação dos clientes, aos processos internos e à capacidade da organização de aprender e melhorar (KAPLAN; NORTON, 2004). Os autores e idealizadores do modelo argumentam que o grande diferencial do BSC é permitir interconexões que de outra forma seriam muito mais difíceis de se perceber:

Ao combinar perspectivas financeiras, dos clientes, dos processos internos, e de aprendizado e inovação organizacional. O balanced scorecard ajuda os gerentes a compreender, pelo menos implicitamente, muitas interconexões dentro da empresa. Essa compreensão talvez contribua para a transposição das barreiras funcionais tradicionais e proporcione condições, em última instância, para a melhoria do processo decisório e da solução de problemas (KAPLAN, NORTON, 2004, p. 26).

O nome *balanced scorecard*, que em tradução livre para a língua portuguesa pode ser expresso como placar de desempenho equilibrado, não é sem razão. Isso porque as perspectivas escolhidas pela organização devem estar equilibradas no sentido de apresentar um enfoque que abranja as perspectivas internas e externas à organização. Ainda conforme os autores, o BSC “deve traduzir a missão e a estratégia de uma unidade de negócios em objetivos e metas tangíveis” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 9).

No universo estudado por este trabalho, tanto a estratégia quanto a missão da organização CNJ já estão definidas; de fato, o órgão conta com uma unidade específica para o assunto: o Departamento de Gestão Estratégica (DGE). Mais detalhes sobre essa abordagem serão revelados ao longo do trabalho. Porém,

no que respeita essencialmente ao conceito de estratégia, convém mais uma vez citar diretamente os autores originais:

Estratégia é um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos. O sistema de medição deve tornar explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas) nas várias perspectivas, para que elas possam ser gerenciadas e validadas. A cadeia de causa e efeito deve permear todas as quatro perspectivas de um Balanced Scorecard (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 9)

O processo de construção de Balanced Scorecard torna claros os objetivos estratégicos e identifica um pequeno número de vetores críticos determinantes para os objetivos estratégicos. É certo que, dentro do grupo que define a estratégia dentro da organização, pode ser bastante difícil chegar a um consenso quanto à importância relativa de cada um desses objetivos. Em geral, espera-se que as equipes responsáveis pela formulação da estratégia sejam minimamente harmônicas e bem gerenciadas. A razão para a falta de consenso costuma estar relacionada à história funcional e à cultura da empresa (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 12).

Kaplan e Norton elaboraram uma lista não definitiva das utilidades que o BSC pode ter para a organização. Em suas palavras:

O Balanced Scorecard pode ser utilizado para:

- esclarecer e obter consenso em relação à estratégia;
- comunicar a estratégia a toda a empresa;
- alinhar as metas departamentais e pessoais à estratégia;
- associar os objetivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais;
- identificar e alinhar as iniciativas estratégicas;
- realizar revisões estratégicas periódicas e sistemáticas;
- obter feedback para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 20)

Como já mencionado anteriormente, o modelo original do BSC comporta quatro perspectivas: cliente, interna, inovação e aprendizado (ou aprendizado e crescimento) e financeira. Cada uma delas pode ser traduzida em uma pergunta e será abordada maior detalhe a seguir:

Como os clientes nos veem? (Perspectiva do cliente)

Em que devemos ser excelentes? (Perspectiva interna)

Seremos capazes de continuar melhorando e criando valor? (Perspectiva de inovação e aprendizado)

Como parecemos para os acionistas? (Perspectiva financeira) (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 9)

A perspectiva do cliente foca naquilo que é importante para ele. Kaplan e Norton, em sua extensa pesquisa no assunto, apontam que geralmente os clientes estão interessados nas seguintes categorias: prazo, qualidade, desempenho, serviços e custo. Assim, a perspectiva do cliente estabelece metas que sejam capazes de atender às necessidades dele e formula indicadores para monitorá-las. A título de exemplo, tenha-se por exemplo a meta “lançamento de novos produtos”. Os indicadores relativos a essa meta poderiam ser “porcentagem de novos produtos nas vendas” e “porcentagem de produtos exclusivos nas vendas” (KAPLAN; NORTON; 2004, p. 13).

A perspectiva interna deve abranger indicadores que reflitam os processos organizacionais que exerçam o maior impacto sobre a satisfação do cliente. Aqui entram fatores que afetam a qualidade do produto, a habilidade dos empregados e a produtividade, por exemplo. É dentro dessa perspectiva que as organizações devem se esforçar para identificar e mensurar suas competências essenciais e tecnologias críticas necessárias, além de definir os processos e competências em que serão excelentes, juntamente com seus indicadores (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 16).

A perspectiva de inovação e aprendizado está diretamente relacionada à capacidade da organização de lançar novos produtos, criar mais valor para os acionistas e melhorar continuamente a eficiência operacional. Dentro dessa perspectiva devem ser fixadas metas relacionadas à melhoria dos processos existentes. Indicadores de defeitos nos processos, entregas em atraso, taxa de desperdício e geração de sucata também são pertinentes a esta perspectiva. Esses alvos ressaltam a importância do aprimoramento contínuo na satisfação dos clientes e nos processos internos da organização (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 20).

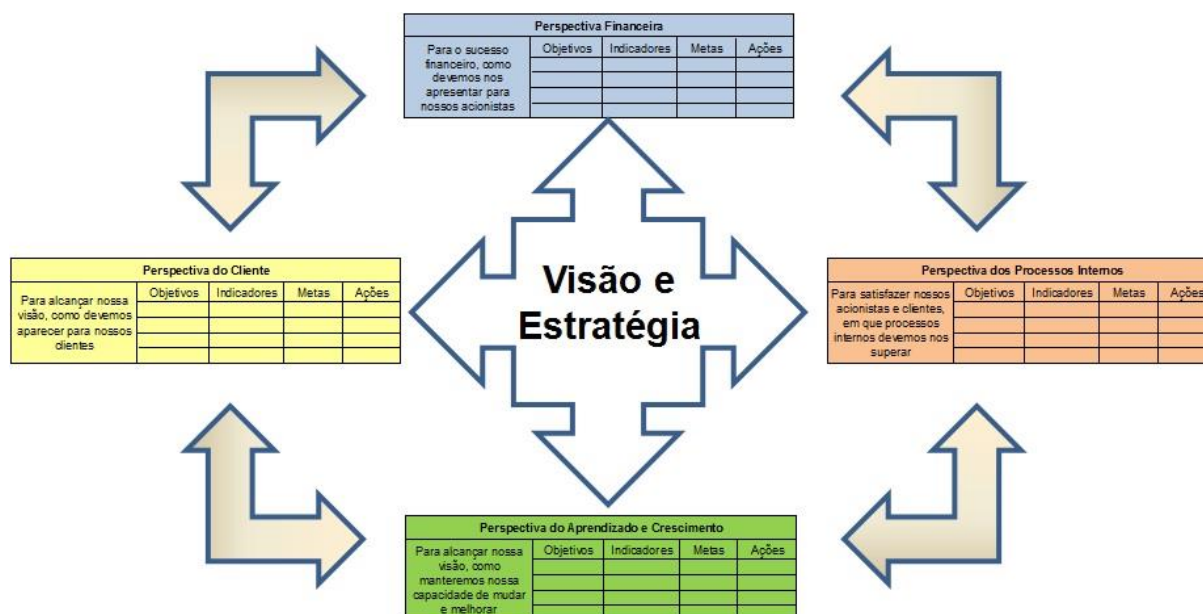
A perspectiva financeira mostra se a implementação e a execução da estratégia da empresa estão contribuindo para a melhoria dos resultados. As metas financeiras típicas se relacionam com a rentabilidade, o crescimento e o valor para os acionistas. Um sistema de controle financeiro bem desenvolvido e estruturado é

capaz de promover o programa de gestão da qualidade total da organização (KAPLAN; NORTON, 2004). É a perspectiva financeira, em última análise, que mostra se a estratégia da organização está no rumo certo. Significa dizer que a melhora no desempenho operacional deve redundar em melhora no desempenho financeiro. Nas palavras de Kaplan e Norton:

Os indicadores de satisfação dos clientes, de desempenho interno do negócio e de inovação e melhoria decorrem da visão de mundo da própria empresa e de suas perspectivas sobre os fatores críticos de sucesso. Até mesmo um excelente conjunto de indicadores do balanced scorecard não garante uma estratégia vitoriosa. Tais indicadores apenas traduzem a estratégia da empresa em objetivos específicos mensuráveis. A não-conversão do melhor desempenho operacional, conforme evidenciado pelo balanced scorecard, em melhor desempenho financeiro deve remeter os executivos de volta à mesa de reuniões para repensar a estratégia da empresa ou reformular os planos de implementação (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 22-23)

O BSC em suas quatro perspectivas originais pode ser graficamente expresso da seguinte forma (Figura 3):

Figura 3 – O BSC e a interconexão dos indicadores de desempenho



Fonte: Portal Economia do Meio Ambiente. Disponível em: <https://goo.gl/4J5Ks9>. Acesso em 11 de janeiro de 2017.

No entanto, como os próprios autores do BSC afirmam, não se trata de um modelo estático. Ao contrário, admite extensa customização segundo as perspectivas consideradas mais importantes para cada organização na execução de sua estratégia. Conforme os autores:

as quatro perspectivas do Balanced Scorecard têm-se revelado adequadas em diversas empresas e setores de mercado, mas elas devem ser consideradas um modelo, não uma camisa-de-força. Não existe teorema matemático segundo qual as quatro perspectivas sejam necessárias e suficientes. [...] dependendo as circunstâncias do setor e da estratégia de uma unidade de negócios, é possível que seja preciso agregar uma ou mais perspectivas complementares. [...] o Balanced Scorecard não incorpora explicitamente os interesses de outras partes interessadas, como funcionários, fornecedores e a comunidade. (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 35)

No setor público, por exemplo, o BSC precisa ser adaptado para as perspectivas mais importantes segundo a natureza de cada órgão público que o adota. É o que se demonstrará a seguir.

3.1 O BSC na administração pública

Já tendo sido abordados o conceito e o detalhamento do BSC no tópico anterior, convém detalhar sua aplicação no âmbito da administração pública. No Plano Estratégico 2010-2014, o CNJ utilizou-se largamente desta ferramenta.

A primeira e mais notável diferença na aplicação do BSC na administração pública é que, via de regra, a perspectiva financeira não é tão importante. Significa dizer que, enquanto as organizações privadas em regra estão focadas em gerar resultados financeiros para os donos e acionistas, as públicas estão, por obrigação constitucional e legal, voltadas para o atendimento das necessidades mais amplas dos cidadãos. Nesse ponto vale citar Nils-Göran Olve, Jay Roy e Magnus Wetter, que expressaram muito bem essa distinção:

Mas, em vez de um foco financeiro, uma repartição oficial deve, talvez, descrever os resultados de seu trabalho ou de sua performance em termos mais amplos: seus efeitos [...]. O “dono” de uma repartição pública é a sociedade como um todo, conforme representada pelo legislativo e executivo. O que a população quer que a repartição produza não é rendimento basicamente, mas algum benefício para a sociedade. Usualmente esse benefício é mais amplo em seu âmbito do que o que é entregue para quaisquer clientes particulares que se possa ter. (OLVE; ROY; WETTER, 1999, p. 318)

Além disso, algumas competências são somente do Estado. Entre elas, a administração da justiça, por exemplo, uma das razões de ser do CNJ. Isso não significa que a perspectiva financeira não seja minimamente importante. Afinal,

mesmo o Estado precisa apresentar uma atividade economicamente viável sob pena de não suportar as obrigações assumidas em nome da sociedade.

A questão do BSC aplicado ao setor público, portanto, parece se desenvolver em torno das prioridades do Estado para com a sociedade. Olve, Roy e Wetter citam o exemplo de uma escola e desenvolvem essa ideia da seguinte forma:

Para uma escola, por exemplo, a performance poderia ser medida em relação aos alunos que formam ali: número de formandos, qualidade, ocupação posterior. O modo como os graduados, como clientes, consideram e avaliam a sua formação educacional é relevante para o foco do cliente. A sociedade está interessada em garantir que haverá pessoas suficientes com habilidades necessárias, que a nação será competitiva, que o mercado de trabalho funcionará como se pretende e outros efeitos desse tipo. Como as escolas contribuem para esses objetivos poderia ser descrito no foco do proprietário adequadamente. As medidas iguais àquelas indicadas são, provavelmente, preferíveis às medidas monetárias, mesmo que as faculdades e universidades sejam pagas agora pelo governo nacional por cada grau conferido, de modo que seja possível especificar um resultado financeiro. (OLVE; ROY; WETTER, 1999, p. 319-320)

Existem ainda dois pontos que tornam em certa medida mais complexa a aplicação do BSC em um órgão público, que é o grau de dependência dos atores envolvidos e a dificuldade de se chegar a um consenso sobre o que é o essencial para um órgão. Como descrevem Olve, Roy e Wetter faz-se necessário que aqueles que tomam as decisões políticas aceitem as posições bem-articuladas tomadas e os trade-offs que são elementos essenciais no processo do scorecard. Ainda segundo os autores, é de se lembrar ainda que o BSC é uma ferramenta que exige bastante clareza e que, a depender das prioridades de cada órgão, clarificar todos os objetivos pode não ser exatamente a melhor estratégia se houver a chance de que as promessas feitas não possam ser cumpridas a contento (OLVE; JOY; WETTER, 1999, p. 321-322).

Tal como no modelo proposto por Kaplan e Norton, o BSC aplicado ao setor público pode se valer de algumas perguntas que ajudam a balizar o entendimento e o propósito da ferramenta. Para José Maria Pedro, as seguintes perguntas devem ser respondidas quando da aplicação do BSC na administração pública:

Os decisores públicos devem compreender a complexidade deste instrumento e colocar algumas questões elementares antes de embarcar num projecto do tipo BSC4:

- Estamos a satisfazer os nossos clientes?

- Os grupos de Interesse (funcionários, gestão de topo, legisladores, fundadores e entidades de tutela do departamento em causa) estão satisfeitos e mostram estabilidade?
- Está a acontecer alguma alteração com a base dos nossos clientes? A estratégia global adoptada está a funcionar? As estratégias individuais estão alinhadas com a estratégia global?
- Somos eficientes? Estamos a ser eficazes em termos de quantidade e qualidade do serviço?
- Os grupos de interesse estão a contribuir com ideias construtivas?
- Estamos a desenvolver as competências necessárias para executar as estratégias que definimos? (PEDRO, 2004, p. 20)

Pedro afirma ainda que, na aplicação do BSC ao setor público, nem sempre os resultados esperados são os alcançados pelo fato de não raramente as organizações públicas confundirem a ferramenta com um conjunto de indicadores pontuais ajustados à informação disponível. Sendo assim, é necessário que os gestores responsáveis pela aplicação do BSC tenham uma compreensão clara do processo e de seu alcance.

A perspectiva Processos Internos é alvo de especial atenção em sua obra. Para ele, o setor público frequentemente tem sido vítima do fenômeno da autogestão, o que tem gerado processos redundantes, isto é, que geram um mesmo resultado. Tais processos ainda correm o risco de, no isolamento, não passarem por avaliação e controle, o que geraria ineficiência e alienação em relação às reais necessidades dos cidadãos (PEDRO, 2004, p.20). Em suas palavras:

Um olhar sobre a estanqueidade dos sistemas de informação actuais dos serviços públicos sugere que alguns têm funcionado em autogestão e virados para dentro, vinculados prioritariamente às normas legais algumas produzidas também isoladamente ao longo do tempo. Por exemplo, temos serviços de identificação na Justiça (BI), nas Finanças (NIF), na saúde (cartão de utente), etc. Esta redundância de processos para um mesmo output não faria qualquer sentido numa empresa ou mesmo num grupo de empresas, traduz a tendência para o isolamento dos serviços públicos e ausência de avaliação.

Os sintomas de disfunção são visíveis aqui e além no interior das organizações públicas, ao longo do seu relacionamento e até junto dos seus clientes.

A perspectiva de processos do BSC aplicada ao Estado implica uma visão organizada e interactiva que cruza horizontalmente o negócio de todos os serviços públicos fazendo cair a lógica de autogestão e independência funcional dos serviços públicos. Tal visão leva ainda à inclusão da voz do próprio cliente no desenho do processo de modo a que o resultado conduza à sua satisfação. A estrutura de processo no meio empresarial é uma visão dinâmica de transferência de valor para o cliente que melhora quando se

reduzem custos sem reduzir a satisfação ou quando se aumenta a satisfação sem aumentar custos. (PEDRO, 2004, p. 20-21)

Pedro aborda ainda a questão da responsabilidade dos gestores públicos e a necessidade de orientação do processo de inovação, que deve estar não só alinhado à estratégia organizacional, como a resultados melhores, numa comparação entre a situação atual da organização e a almejada:

Não sabemos se os gestores / dirigentes públicos estão preparados para abraçar esta lógica de subsidiariedade e de responsabilidade num resultado global, nem se as normas legais estão adaptadas a esta realidade. Seria interessante haver alguém que investigasse estas questões.

A implantação da metodologia de BSC numa organização pressupõe uma visão de processo e uma orientação para o cidadão e para as empresas. Só podemos aperfeiçoar uma organização se formos capazes de identificar pontos de ineficiência e só podemos encontrar esses pontos se compreendermos perfeitamente como funcionam actualmente os processos e compará-los com uma situação ideal ou real a funcionar melhor.

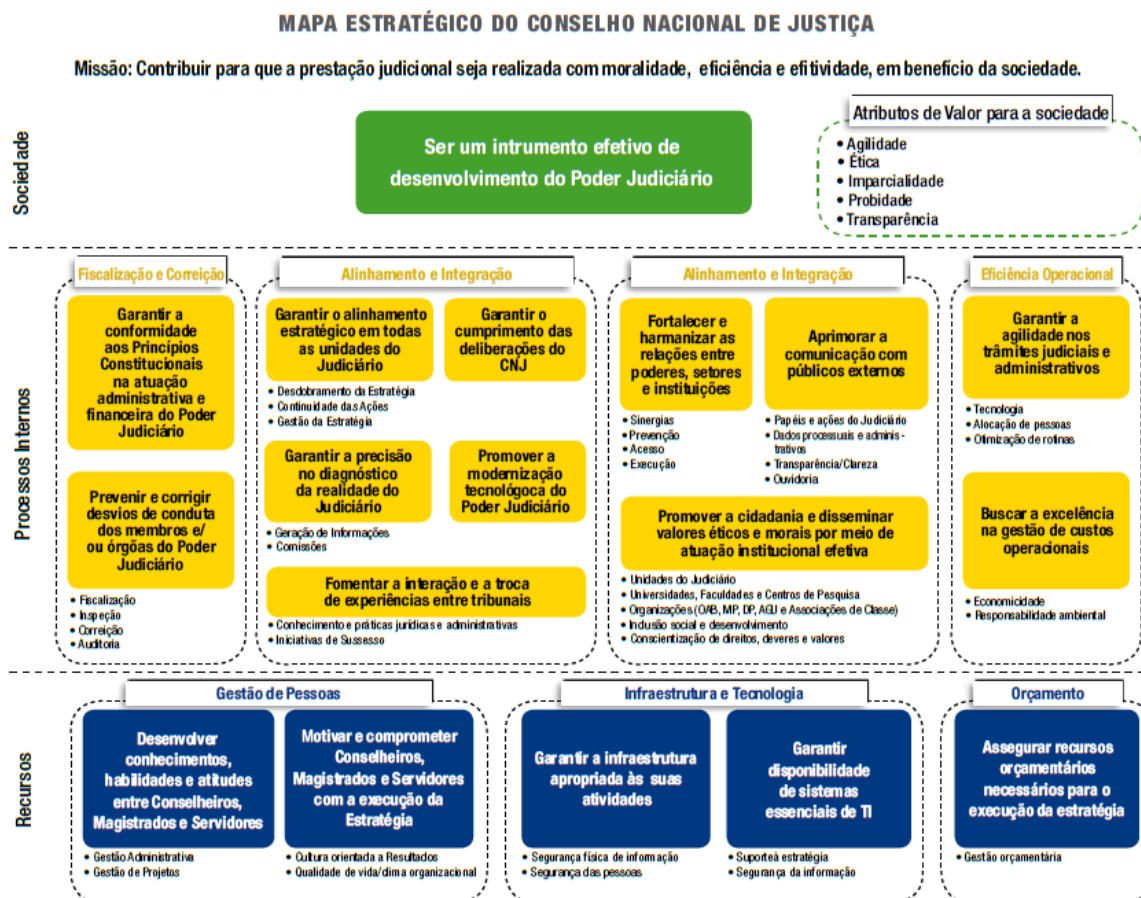
Quer isto dizer que só podemos inovar depois de compreender onde estamos e para onde queremos ir. (PEDRO, 2004, p. 20-21)

Com todos esses aspectos em mente, e já tendo abordado tanto o conceito do BSC como sua aplicação na administração pública, passamos agora à análise do Plano Estratégico do CNJ 2010-2014, em que o órgão se utilizou dessa ferramenta para desenhar e executar sua estratégia.

4 O PLANO ESTRATÉGICO DO CNJ 2010-2014

Abaixo, na figura 4, segue o Mapa Estratégico do CNJ para o período 2010-2014:

Figura 4 – Mapa Estratégico do CNJ para o período 2010-2014



Fonte: Portal CNJ. Disponível em: <https://goo.gl/litkbb>. Acesso em 12 de janeiro de 2017.

Em primeira análise, observa-se na imagem acima que o CNJ optou, numa perspectiva macro, por definir três grandes perspectivas: Recursos, Processos Internos e Sociedade. Dentro da perspectiva de Recursos foram alocados os setores de Gestão de Pessoas, de Infraestrutura e Tecnologia e de Orçamento. Dentro da Perspectiva Processos Internos foram colocadas as áreas Fiscalização e Correição, Alinhamento e Integração, Atuação Institucional e Eficiência Operacional. Finalmente, dentro da perspectiva Sociedade, foram colocados os atributos de valor para a sociedade em geral, sendo que todas as perspectivas apoiam a visão do órgão que é “ser um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário”.

Conforme o Relatório de Atividades de 2010, o CNJ adotou o BSC buscando iniciar um processo de mudança. Naquele ano, a instituição possuía apenas cinco anos de vida. Nas palavras do relatório:

O Conselho Nacional de Justiça instituiu o seu Planejamento Estratégico com a finalidade de impulsionar a melhoria interna dos processos de gestão e contribuir para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. O CNJ adotou como base metodológica o sistema gerencial Balanced Scorecard, com intuito de ingressar no grupo de organizações que obtiveram ótimos resultados por meio da orientação pela estratégia (CNJ, 2011, p. 68)

Em 2010 foram feitas mudanças no organograma da organização visando alocar adequadamente a força de trabalho. Foi também considerado importante que os processos de trabalho estivessem alinhados à estratégia do órgão (CNJ, 2011, p.68). É de se destacar que o CNJ possui uma unidade especificamente voltada para sua estratégia, o Departamento de Gestão Estratégica (DGE).

Foram elencados como objetivos estratégicos da organização os seguintes:

- Garantir a conformidade aos Princípios Constitucionais na atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.
- Prevenir e corrigir desvios de conduta dos membros e órgãos do Poder Judiciário.
- Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário.
- Garantir o cumprimento das deliberações do CNJ.
- Garantir a precisão no diagnóstico da realidade do Judiciário.
- Promover a modernização tecnológica do Poder Judiciário.
- Fomentar a interação e a troca de experiências entre tribunais.
- Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições.
- Aprimorar a comunicação com públicos externos.
- Promover a cidadania e disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva.
- Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos.
- Buscar a excelência na gestão de custos operacionais.
- Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos conselheiros, magistrados e servidores.
- Motivar e comprometer conselheiros, magistrados e servidores com a execução da Estratégia.
- Garantir a infraestrutura apropriada às atividades.
- Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI.
- Assegurar recursos orçamentários necessários para a execução dos objetivos da estratégia (CNJ, 2011, p. 69)

O CNJ, ao elaborar seu Plano Estratégico, buscou mensurar indicadores que identificassem o alcance de seus objetivos e da estratégia como um todo. Em geral, o restante do relatório deste ano se desenvolve em torno dos esforços

envidados para fora da organização, visando implementar o Plano Estratégico do Poder Judiciário em todo o País.

No ano de 2011, conforme o Relatório de Atividades daquele ano, “Com a definição das propostas de metas para 2013, ainda em 2011, o Judiciário passa a contemplar o fator orçamentário para alcance dos seus objetivos, podendo prever, antecipadamente, orçamento para os seus projetos estratégicos” (CNJ, 2012, p. 38).

Dada a atuação do CNJ, a natureza dos relatórios em geral é voltada para as atividades externas. Fica claro no documento o esforço empreendido no sentido de garantir o alinhamento estratégico não somente do órgão, mas do Poder Judiciário como um todo.

No Relatório de Atividades de 2012, o mapa estratégico do órgão é desenvolvido com mais detalhe (Figura 4). O BSC não é citado diretamente nesse documento, sendo utilizada a nomenclatura “método científico” em referência à ferramenta. Nas palavras do relatório:

O referido Mapa, estruturado a partir de método científico, estabelece padrão de gerenciamento cujo pressuposto é a utilização eficiente de recursos orçamentários, visando ao desenvolvimento de competências e atitudes profissionais e ao incremento no uso de tecnologias da informação. Esses balizamentos funcionam como suporte à melhoria de seus processos internos de trabalho, em especial naquelas áreas de atuação nas quais a eficiência é essencial para o alcance da missão institucional.

Este Relatório Anual CNJ 2012 apresenta o delineamento das ações realizadas em 2012 em cada um dos temas prioritários, definidos no citado Mapa, a saber: Orçamento; Gestão de Pessoas; Infraestrutura e Tecnologia; Fiscalização e Correição; Alinhamento e Integração; Atuação Institucional; e Eficiência Operacional. (CNJ, 2013, p. 23)

Percebe-se, então, que enquanto a perspectiva financeira não é a prioridade na atuação do CNJ, a orçamentária possui enorme relevância. Isso porque, numa organização pública, uma das grandes dificuldades encontradas não é o ganhar recursos, mas gastá-lo adequadamente em benefício da sociedade, sua patrocinadora.

Sendo assim, o Relatório de 2012 detalha as despesas realizadas por atividade dentro da instituição e do Poder Judiciário como um todo. A Figura 3 detalha o orçamento do órgão em 2012:

Figura 5 – Detalhamento do orçamento do CNJ em 2012

O orçamento do Conselho Nacional de Justiça foi fixado pela Lei n. 12.595/2012, no valor de R\$ 235,8 milhões, com o seguinte detalhamento:

R\$ 59,4 milhões	destinados aos órgãos do Poder Judiciário (Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça do Trabalho e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios) que integram o projeto E-Jus – Implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação, conforme decisão do Comitê Gestor do Projeto;
R\$ 4,1 milhões	contingenciados, conforme Portaria Conjunta n. 3, de 30 de novembro de 2012;
R\$ 89,3 milhões	para atender às despesas de Modernização da Infraestrutura da Tecnologia da Informação da Justiça Brasileira e do Projeto E-Jus;
R\$ 49 milhões	alocados para a manutenção das atividades do CNJ;
R\$ 34 milhões	referentes a despesas com pessoal e benefícios.

Fonte: portal CNJ. Disponível em: <https://goo.gl/GiZe8S>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

Ainda no que tange à perspectiva orçamentária, em 2012 tomou diversas medidas para assegurar a eficiência de seus gastos, como a obrigatoriedade de compra da tarifa mais econômica nas passagens aéreas e a estipulação de critérios mais rígidos para concessão de diárias. Foram ainda adicionados mais controles no que diz respeito ao controle dos contratos administrativos (CNJ, 2013, p. 26).

O Relatório traz também indicadores interessantes, como custo total da Justiça em relação ao PIB em 2012 – R\$ 50,4 bilhões ou 1,24% do PIB. Desse montante, o maior gasto foi com pessoal – R\$ 45,2 bilhões ou 89,7%.

Ainda em 2012, o CNJ realizou uma avaliação de sua gestão interna. Do trabalho resultou um documento chamado Relatório de Auditoria de Gestão, que será abordado em detalhe mais adiante. Foram ainda realizadas as Reuniões de Acompanhamento da Estratégia (RAE), que ocorreram em abril, setembro e outubro. Nesses encontros foram monitorados os indicadores, as metas e as iniciativas constantes do Plano Estratégico (instituído pela Portaria nº 18/2010).

No ano de 2013, o Relatório de Atividades do CNJ dá mais detalhes do BSC. Ficam claras as perspectivas prioritárias na estratégia desenhada para o período 2010-2014. Nas palavras do relatório:

A metodologia adotada para avaliar o desempenho da estratégia é o Balanced Scorecard (BSC). Este método prevê a representação gráfica dos objetivos estratégicos, agrupados em perspectivas logicamente organizadas,

de forma a demonstrar a relação de causa e efeito entre eles, assim como o impacto dos resultados aferidos na missão institucional do CNJ.

O Mapa Estratégico do CNJ estabelece um padrão de gerenciamento cujo pressuposto é a utilização eficiente de recursos orçamentários, com vistas ao desenvolvimento de competências e atitudes profissionais e ao incremento no uso da tecnologia da informação. Esses balizamentos funcionam como suporte à melhoria de seus processos internos de trabalho, em especial naquelas áreas de atuação nas quais a eficiência é essencial para o alcance da missão institucional (CNJ, 2014, p. 22)

Seguindo a linha do Relatório de 2012, o CNJ apresenta mais uma vez o detalhamento de seu orçamento, reforçando a importância da perspectiva orçamentária na gestão da organização. Um dos destaques do ano foi a criação da Rede de Governança Colaborativa, instituída por meio da Portaria nº 138/2013. Conforme o Relatório:

O novo foro tem a finalidade de organizar a estratégia da gestão, de forma integrada, de todos os tribunais brasileiros. Com a nova estrutura, cada segmento da Justiça terá como acompanhar e participar mais ativamente da definição das diretrizes nacionais, a exemplo das metas que o Judiciário estabelece a cada ano.

Uma das principais motivações para a instituição da Rede de Governança Colaborativa é desenvolver a gestão estratégica adaptativa, ou seja, um sistema conectado com a realidade de cada segmento de Justiça ou região geográfica. (CNJ, 2004, p. 41)

Em 2013, foi realizada apenas uma Reunião de Análise Estratégica (RAE). Na oportunidade, foi destaque o percentual de tribunais que disponibilizam informações orçamentárias, 99%, o qual, segundo o relatório, demonstra que o Poder Judiciário tem excelente performance nos indicadores de transparência (CNJ, 2014, p.58).

No Relatório de 2013, o CNJ também consolidou os macrodesafios vislumbrados para o período 2015-2020, referente ao próximo Planejamento Estratégico não só do órgão, mas do Poder Judiciário como um todo, conforme a figura 6:

Figura 6 – Macrodesafios do Poder Judiciário 2015-2020



Fonte: Portal CNJ – Relatório de Atividades 2013. Disponível em: <https://goo.gl/6OtCbk>. Acesso em 17 de janeiro de 2017.

Referente ao ano de 2014, além do Relatório Anual de Atividades, o CNJ elaborou também um Relatório de Gestão. Mais uma vez, o documento faz menção à utilização do BSC como método de “representação gráfica dos objetivos estratégicos, agrupados em perspectivas logicamente organizadas”. (CNJ, 2015, p. 32). Foram feitas ainda mudanças na estrutura interna do órgão, porém o mapa estratégico permaneceu inalterado.

Em 2014, o CNJ elaborou ainda um documento chamado “A Estratégia do Conselho Nacional de Justiça”, detalhando efetivamente os elementos do mapa estratégico e aferindo o desempenho das metas e dos indicadores propostos. Algumas metas na área de capacitação dos servidores, como por exemplo “Capacitar, a distância, 70% dos administradores do Judiciário nas competências estratégicas até 2014”, ficaram muito aquém do esperado, chegando a somente 14,68%. Referente à perspectiva orçamentária, a meta “Disponibilizar 80% do valor do orçamento total para iniciativas estratégicas até 2014” obtiveram razoável grau de sucesso, chegando a 74,1%.

Algumas metas sem medição ou mesmo não formuladas chamam atenção. Por exemplo, o indicador “Índice de cumprimento das deliberações do CNJ” não tem sequer métrica definida, o que dificulta a extração de tal informação. Outra meta na mesma situação é a de “Atingir os objetos propostos em 80% dos ajustes vigentes, até 2014”, também sem medição. (CNJ, 2014, p. 19)

4.1 Dificuldades enfrentadas pelo CNJ na execução da estratégia 2010-2014

Não foi sem dificuldades que o CNJ, assim como qualquer organização que se disponha a implantar um plano estratégico, executou sua estratégia para o período 2010-2014. Sendo assim, listam-se abaixo algumas das dificuldades encontradas pelos gestores quando da correta implementação e aferição da efetividade da estratégia organizacional. Para elencá-las, foram utilizadas entrevistas não estruturadas nas áreas de gestão de pessoas e de gestão estratégica.

Em primeiro lugar, conforme o responsável pela área de gestão de pessoas, tem-se uma mão de obra com elevado grau de rotatividade tanto externa como interna. Tem sido difícil para o órgão manter seus servidores, uma vez que parte considerável deles logrou aprovação em outras seleções públicas e não fica muito tempo no órgão. No quesito rotatividade interna, a dificuldade existe visto que cada movimentação de servidor exige um período de adaptação e de aprendizado para que o trabalho volte a ser bem executado. Já no quesito rotatividade externa, em sua visão, trata-se de uma dificuldade enfrentada por quase todos os órgãos públicos. Uma das preocupações da unidade diz respeito à gestão do conhecimento.

O CNJ passou ainda por dificuldades na comunicação da estratégia, conforme o representante da área de gestão estratégica. De fato, nem todos os servidores do órgão conhecem a estratégia ou os objetivos organizacionais por ele almejados. Dessa forma, pode-se afirmar que parte considerável da força de trabalho do CNJ não teve conhecimento do rumo ou dos objetivos que a instituição desejava atingir nos próximos 5 anos. Cogita-se uma pesquisa de clima

organizacional no sentido de averiguar esta questão, no entanto a iniciativa precisa ainda de incentivos para caminhar.

O problema da comunicação é ainda sentido como crônico pelo responsável da unidade de gestão de pessoas. Nesse sentido, tem-se desenvolvido um plano de capacitação dos gestores no sentido de desenvolver as competências essenciais que todos os líderes devem ter, sendo a comunicação vista como uma das principais.

O responsável pela área de gestão de pessoas apontou a disparidade entre o plano estratégico e a realidade operacional das unidades. Em sua visão, é necessário que a estratégia comunicada seja desdobrada nos planejamentos tático e operacional. A própria unidade de gestão de pessoas tem empregado esforços nesse sentido. Foi ainda apontada a necessidade de construção de indicadores operacionais dentro das unidades, alinhados aos indicadores estratégicos e capazes de medir eficazmente o desempenho da unidade. Dessa forma, seria possível ligar objetivos estratégicos e processos de trabalho de forma mais clara.

Outra dificuldade substancial diz respeito à aferição das metas, conforme o representante da gestão estratégica. Parte significativa dos gestores tem dificuldades em consolidar os dados de suas unidades, não raro encarando o trabalho de medição com algo fora de suas atribuições. A unidade de gestão estratégica tem empregado esforços no sentido de auxiliá-los na medição das atividades, bem como de conscientizá-los de que essa é uma parte importante do trabalho de todas as chefias.

Outra grande dificuldade apontada diz respeito à regra de transição bienal da autoridade máxima do órgão, problema visto como crítico tanto pela área de gestão estratégica como pela de gestão de pessoas. Por força constitucional, o mandato da presidência do CNJ dura apenas dois anos, uma vez que o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) é também o presidente do CNJ. O período é visto como curto pela unidade de gestão estratégica, uma vez que, em dois anos, não é possível executar e aferir a estratégia em sua integralidade – na verdade, dois anos representam menos da metade do período de cinco anos do plano estratégico.

O problema da rotatividade da alta administração do órgão é visto como um dos mais difíceis de ser resolvido também pelo fato de que os Conselheiros, ao

término de seu mandato, não ficam na instituição CNJ. Para a unidade de gestão estratégica, esse é um fator que dificulta a execução da estratégia na medida em que, com a rotatividade da alta administração, muitas vezes existe o risco de os novos dirigentes tenderem a seguir direções antagônica à de seus antecessores.

Já o responsável pela área de gestão de pessoas afirmou que, por se tratar de um regulamento com força constitucional, é o planejamento que precisa apresentar solidez suficiente para não ficar à mercê da rotatividade. Essa solidez por partes mais rígidas, que não podem ser mudadas, e por partes mais flexíveis, conforme a prioridade da presidência para o período.

Foi ainda apontada como dificuldade a definição dos objetivos estratégicos, vistos como nem sempre precisos. Dessa forma, poder-se-ia dizer que, a depender do objetivo, seria possível atingi-lo, porém sem saber o grau de atingimento ou a posição exata da organização em relação ao originalmente estabelecido. A imprecisão das metas também foi apontada como dificuldade, por vezes não refletindo a real capacidade da unidade, ou seja, algumas metas foram traçadas muito aquém ou muito além da capacidade da unidade. Mais uma vez, atribuiu-se à dificuldade na comunicação a responsabilidade por tais problemas de medição.

Uma dificuldade ainda apontada pelo representante da gestão estratégica é a ausência de uma cultura organizacional forte e estabelecida no CNJ. Não existe ainda um espírito de pertencimento ao órgão por parte dos servidores. No entanto, esforços tem sido empregados no sentido de realizar eventos e ações que estimulem a convivência e o contato das pessoas, o que pode render frutos a médio e longo prazo na união e no engajamento da força de trabalho.

O representante da área de gestão de pessoas avalia ainda que, no caso específico do CNJ, é difícil traçar a diferença entre área meio e área fim, posto que se trata de um órgão de cúpula e que é exemplo para todo o Poder Judiciário não somente em sua atividade, mas também em seus processos de trabalho. A consciência desta realidade aumenta a pressão por resultados positivos e, por conseguinte, a dificuldade não só na elaboração como também na execução da estratégia.

5 POSSÍVEIS LIÇÕES PARA A ADMINISTRATIVA PÚBLICA

A experiência bem-sucedida do CNJ na aplicação do seu primeiro plano estratégico deixa algumas lições que podem ser utilizadas em outros órgãos públicos. Em primeiro lugar, tem-se a necessidade de uma construção mais coletiva da estratégia, ou seja, de engajar mais pessoas na elaboração da estratégia, notoriamente os servidores do órgão, que serão os responsáveis por sua execução nos anos seguintes.

Em segundo lugar, tem-se a necessidade de clareza na comunicação da estratégia a toda a organização. A correta divulgação da estratégia, ampla e adequada à linguagem do órgão, pode aumentar as chances de engajamento dos servidores em suas atividades.

É interessante ainda que as unidades sejam estimuladas a refinar continuamente seus processos internos de trabalho, tornando-o mais fácil e preciso. Para aferir a melhora nesse sentido, é útil que haja indicadores internos da unidade que afirmam o tempo, o grau de complexidade e a quantidade das tarefas executadas.

Os integrantes da equipe devem buscar conhecer, ainda que minimamente, todos os processos da unidade, de forma que não se crie dependência de um indivíduo. Esse parece ser um problema enfrentado por diversas organizações públicas, sendo causa de gargalos operacionais que podem e devem ser eliminados.

Salienta-se, por fim, a necessidade perene de capacitação da administração pública. Os órgãos públicos devem estimular a busca dos servidores por habilidades e conhecimentos necessários ao trabalho; isso pode ser feito por meio do oferecimento de bolsas de estudo e da contratação de eventos internos ou externos, como é no caso do CNJ. O constante treinamento da força de trabalho traz positivos e claros reflexos no cotidiano das organizações.

6 CONCLUSÃO

O estudo permitiu compreender que, não obstante todas as dificuldades encontradas na execução de sua estratégia, o CNJ obteve notável grau de sucesso na execução de sua estratégia para o período 2010-2014. Em que pesem algumas metas sem indicadores ou sem medição precisa, pode-se afirmar que o órgão como um todo buscou com zelo o atingimento de sua missão institucional última, que, conforme o mapa estratégico, é a de “ser um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário”.

No geral, a unidade de gestão estratégica vê como extremamente positiva a implantação do plano estratégico 2010-2014, não somente pela aquisição dos resultados, mas também pelo exercício de execução estratégica em si. Partir da teoria para a prática permitiu que o CNJ “saísse do zero” para um ponto em que possui gestores mais envolvidos e atentos ao plano estratégico. Foram percebidos ganhos no dinamismo da organização - embora algumas medições não tenham sido tão precisas e alguns indicadores necessitassem de refinamento, o primeiro plano estratégico foi importante para desenvolver a maturidade do órgão e para aumentar a compreensão do pensamento estratégico organizacional.

É certo ainda que, como órgão de cúpula do Poder Judiciário, o CNJ possui muitos desafios para o período 2015-2020. Já tendo mapeado alguns de seus macrodesafios para o período, tornam-se necessários mais estudos para definir com precisão os mecanismos de controle e de aferição da estratégia que nesse momento se desenrola no cotidiano.

Buscou-se com este trabalho investigar com clareza a estratégia e seus elementos para o período 2010-2014 do Conselho Nacional de Justiça. Espera-se que os resultados aqui obtidos, juntamente com estudos adicionais, possam auxiliar no regular desempenho das atividades do órgão e no cumprimento de sua missão institucional.

Como recomendações aos desafios apresentados, sugere-se maior foco no desenho dos objetivos ora tidos como problemáticos. Tal medida pode trazer benefícios no sentido de informar com mais precisão a localização do órgão quando

da aferição das metas atingidas. Referente à rotatividade tanto da força de trabalho quanto dos membros do Plenário, é difícil apontar soluções que surtam efeito já no período 2015-2020. Talvez o desenho dos processos de forma clara e de fácil entendimento possa ser de grande ajuda nesse quesito.

E por falar em clareza e fácil entendimento, sugere-se por fim maior atenção na comunicação da estratégia a todas as unidades do CNJ. Tal medida pode possibilitar ganhos na aferição dos resultados atingidos internamente e, além de agilizar o trabalho de consolidação dos dados, contribuir para a noção do órgão como soma de esforços de todos os envolvidos, em todas as áreas, em busca do objetivo maior, que é o aprimoramento do Poder Judiciário e da sociedade como um todo.

Brief Analysis of the 2010-2014 Strategic Planning of the National Justice Council: objectives, targets, indicators and future scenarios

ABSTRACT

The objective of this work is a detailed analysis of the Strategic Plan 2010-2014 of the National Council of Justice. The methods used were bibliographic review and unstructured interview with the People Management and Strategic Management units. The study allowed us to conclude that, as the first experience of a public body with almost twelve years of existence, the Strategic Planning 2010-2014, in spite of the lack of some measurements and the notorious difficulties faced in its implementation, was an experiment that brought positive results for the Council.

Key words: Strategic Planning; National Council of Justice; Public administration; Balanced Scorecard; Judiciary

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. **Relatório Anual 2010**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/relatorios-anuais/cnj/relatorio_anual_cnj_2010.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. **Relatório Anual 2011**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/relatorios-anuais/atividades/revista_relatorio_anual2011_web.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. **Relatório Anual 2012**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/relatorios-anuais/cnj/RELATORIO_ANUAL_2012.PDF. Acesso em 23 jan. 2017.

BRASIL. **Relatório Anual 2013**. Disponível em: file:///C:/Users/Daniel/Documents/relatorio_anual_cnj.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. **Relatório Anual 2014**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/04/59741adbf4e2cc6285766dada4a3f074.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/0e3749602fcbafe467ded381a7ab3eaa.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. **Portaria CNJ nº 18/2010**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/portaria/portaria_18_19022010_1710_2012205940.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. **Portaria CNJ nº 167/2015**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/portaria/portaria_167_15122015_1612_2015155910.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

KAPLAN, R.; NORTON, D. **Kaplan e Norton na Prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 7-124.

OLVE, N.G.; ROY, J.; WETTER, M. **Condutores da performance**: um guia prático para o uso do Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001, 384 p.

PEDRO, J. M. **O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público**. Disponível em: <http://m.isaca.org/Groups/Professional-English/performance-measurement/GroupDocuments/BSC%20no%20Sector%20Publico.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Portal Economia do Meio Ambiente. **Balanced Scorecard**. Disponível em: <http://www.economiadomeioambiente.com.br/solu%C3%A7%C3%B5es-empresariais/balanced-scorecard/>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Portal Espaço Jurídico. **CNJ? CNJ! Vamos saber mais?** Disponível em: <https://www.espacojuridico.com/blog/cnj-cnj-vamos-saber-mais/>. Acesso em: 23 jan. 2017.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista com os representantes das áreas de Gestão de Pessoas e de Gestão Estratégica

- 1) Existe algum documento que compilado que mostre o grau de sucesso do CNJ em relação às metas traçadas?
- 2) Qual é o grau de sucesso que sua unidade atribui ao cumprimento da estratégia no período 2010-2014?
- 3) Quais foram as maiores dificuldades na mensuração dos objetivos e na implementação da estratégia?
- 4) Quais foram as lições aprendidas para o próximo Plano Estratégico?
- 5) Como você avalia a rotatividade tanto dos servidores como da alta administração?